

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1488

Bogotá, D. C., lunes, 23 de octubre de 2023

EDICIÓN DE 7 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CARTAS DE RETIRO

CARTA DE RETIRO HONORABLE SENADOR DAVID LUNA SÁNCHEZ PROYECTO DE LEY NÚMERO 187 DE 2023 SENADO

por medio del cual se garantiza la ampliación de la cobertura de subsidios al consumo de Gas Licuado del Petróleo distribuido en cilindros a los hogares que utilizan Combustibles Ineficientes y Altamente contaminantes, y se otras disposiciones.

Bogotá D.C., 20 de octubre de 2023

Oficio No. 0790 -2023 DL

Señor
GREGORIO ELJALCH PACHECO
Secretario General
SENADO DE LA REPÚBLICA
Ciudad

REFERENCIA: RETIRO DE FIRMA COMO COAUTOR DE PROYECTO DE LEY

Respetado señor Presidente:

Con fundamento en lo establecido en la Ley 5 de 1992, me permito solicitar el retiro de mi firma como coautor del Proyecto de Ley No. 187 de 2023 Senado "Por medio del cual se garantiza la ampliación de la cobertura de subsidios al consumo de Gas Licuado del Petróleo distribuido en cilindros a los hogares que utilizan Combustibles Ineficientes y Altamente contaminantes, y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,

DAVID LUNA SÁNCHEZ
Senador de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 17 DE 2022 SENADO

por la cual se prohíbe la pesca industrial de peces cartilaginosos, el aleteo y se dictan otras disposiciones.

<p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Bogotá D.C., Honorable Senador IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ Senado de la República. CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68 Bogotá D.C.</p>  <p>Radicado: 2-2023-055456 Bogotá D.C., 20 de octubre de 2023 11:59</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 46840/2023/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley 17 de 2022 Senado <i>“Por la cual se prohíbe la pesca industrial de peces cartilaginosos, el aleteo y se dictan otras disposiciones”</i>.</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto prohibir <i>“en todo el territorio nacional la extracción, captura y pesca con fines comerciales, tanto a escala artesanal como industrial y deportiva, de los recursos hidrobiológicos denominados “Tiburones, Rayas Marinas y Quimeras”, así como la práctica del aleteo. Así mismo, se prohíbe la distribución, movilización por cualquier medio, importación, exportación y reexportación y la comercialización nacional e internacional de los productos y subproductos derivados de estos recursos hidrobiológicos.”</i>²</p> <p>Para el efecto, el Proyecto de ley propone, que: (i) el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales ejecuten acciones tendientes a prevenir la pesca de peces cartilaginosos y dispone que el Ministerio de Trabajo y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP con apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realicen un plan de reconversión productiva para las empresas que dependan de la comercialización de productos de la pesca de peces cartilaginosos; (ii) las entidades nacionales y territoriales apropien recursos específicos de sus presupuestos para apoyar las acciones de educación, prevención, vigilancia y control para el cumplimiento de la ley; (iii) el Gobierno nacional a través de la entidad que determine, apropie recursos para implementar estrategias, planes, proyectos o programas dirigidos a comunidades y pueblos que tengan como costumbre o tradición la pesca de peces cartilaginosos, que les permita migrar a actividades alternativas de subsistencia; y (iv) las autoridades ambientales diseñen e implementen proyectos que involucren incentivos económicos dirigidos a las</p> <p><small>¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. ² Gaceta del Congreso de la República No. 472 de 2023 Página 12.</small></p>	<p>comunidades de pescadores artesanales, que voluntariamente celebren acuerdos tendientes a la conservación de tiburones, rayas marinas y quimeras.</p> <p>Dicho lo anterior, el proyecto establece funciones en cabeza de entidades nacionales y territoriales sin determinar fuentes de financiación específicas para su cumplimiento. En el caso de la Nación, dichas propuestas podrían implicar costos fiscales adicionales no contemplados en la presente vigencia fiscal ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo de los sectores involucrados. Así, se haría necesario que el proyecto identifique las entidades cabeza de sector a quienes corresponde realizar las apropiaciones, en términos facultativos, y en todo caso sujeto al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto del sector respectivo.</p> <p>En lo que respecta a las obligaciones a cargo de los gobiernos territoriales, es importante resaltar la necesidad de identificar fuentes de financiación reales y plausibles de conformidad con lo dispuesto en el artículo 356 de la Constitución Política que determina que la asignación de competencias a las entidades territoriales debe estar acompañada de la fuente adicional de recursos necesarios para cumplirlas.</p> <p>Sobre el particular, la Honorable Corte Constitucional ha señalado que <i>“(…) el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantía institucional de la autonomía territorial y la regla constitucional según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento (C.P. art. 356).”</i>³</p> <p>La no identificación de las mencionadas fuentes podría implicar para las entidades territoriales la obligación de acudir a sus ingresos corrientes de libre destinación, lo que podría desembocar, de una parte, en el incumplimiento de la obligación por ausencia de recursos, o de otra, en un desbordamiento de sus gastos de funcionamiento que consecuentemente devenga en el desconocimiento de los límites que para dichos gastos establece la Ley 617 de 2000⁴, y el eventual impacto financiero en aquellas entidades que estén ejecutando acuerdos de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999⁵.</p> <p>Dado el impacto fiscal que podría representar la iniciativa, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁶, en virtud del cual establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento⁷.</p> <p><small>³ Corte Constitucional – Sentencia C-219 de 1997. ⁴ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. ⁵ Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley. ⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. ⁷ Mediante sentencia C-075 de 2022, la Honorable Corte Constitucional declaró la inexecutable de la Ley 2075 de 2022 por vulnerar el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, por incumplir el deber de considerar en el Proyecto de Ley: i) el impacto fiscal de las medidas de gasto; ii) los efectos fiscales del proyecto de ley y iii) su fuente de financiación.</small></p>
---	---

De otra parte, se debe tener en cuenta que mediante la Ley 2294 de 19 de mayo de 2023, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *“Colombia potencia mundial de la vida”*, el cual tiene como propósito convertir al país en un líder de la protección de la vida, mediante el desarrollo de unos ejes transformadores y transversales que guardan coherencia con las bases del Plan. En relación con la iniciativa planteada y sus motivaciones, esta Cartera debe destacar que el Gobierno nacional, tal como se describe en las bases del PND, buscará durante el cuatrienio fortalecer *“la gobernanza inclusiva a través de la conservación de las especies, del bienestar y la protección de los animales.”*⁸. De igual manera, se fortalecerá la gobernanza del Sistema Nacional Ambiental mediante *“la implementación de la Política y Plan Nacional de Protección y Bienestar Animal con enfoque interespecie, en las políticas sectoriales, nacionales y territoriales.”*⁹.

Sobre el particular, el artículo 27 de la mencionada Ley crea una estrategia nacional para el control del tráfico ilegal de fauna silvestre con el objetivo de establecer una línea de acciones conjuntas para controlar, prevenir y evitar la práctica ilegal. Por su parte, el artículo 31 crea el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal – SINAPYBA, como el conjunto de políticas, orientaciones, normas, actividades, programas, instituciones y actores que permiten la protección y el bienestar animal.

Lo anterior invita al robustecimiento e implementación de la normativa que actualmente se encuentra vigente, evitando de esta forma duplicidad de regulación en las actividades que se pretenden realizar dentro del plan de gobierno actual.

Por lo expuesto, este Ministerio solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA
Viceministro General de Hacienda y Crédito Público.
DGPPN/DAF/OA)

Proyectó: María Camila Pérez Medina
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco.

Con copia: Dr. Gregorio Eljach Pacheco – Secretario General del Senado de la República.

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se establece que la regional de la Aerocivil con jurisdicción administrativa de los aeropuertos de la Región Administrativa y de Planificación de los Llanos se establezca en la ciudad de Yopal, Casanare, y se dictan otras disposiciones sobre el Aeropuerto el Yopal (EYP) también denominado Aeropuerto el Alcaraván.

<p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Bogotá D.C.,</p> <p>Honorable Congresista IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ Senado de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 46835/2023/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley No. 213 de 2022 Senado "Por medio de la cual se establece que la regional de la AEROCIVIL con jurisdicción administrativa de los aeropuertos de la Región Administrativa y de Planificación de los Llanos se establezca en la ciudad de Yopal, Casanare, y se dictan otras disposiciones sobre el Aeropuerto el Yopal (EYP) también denominado Aeropuerto el Alcaraván".</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto principal que la regional de la AEROCIVIL con jurisdicción o administración de los aeropuertos de la Región Administrativa y de Planificación de los Llanos se establezca en la ciudad de Yopal Casanare.</p> <p>Respecto de esta iniciativa, si bien en la justificación de motivos se indica que no genera impacto fiscal, a partir del estudio realizado por esta Cartera encontramos que sí podría generar obligaciones adicionales, como el traslado de sede, lo que podrían representar un sobrecosto para la entidad a cargo (Aerocivil). Es importante resaltar que estos gastos tendrían que ser consistentes con las proyecciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector transporte, así como con las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.</p>	<p>En ese orden, le correspondería a la Aerocivil dentro de su autonomía administrativa y presupuestal velar por la inclusión de sus necesidades y priorizar el gasto ejecutable dentro del anteproyecto de presupuesto de la respectiva vigencia, teniendo en cuenta que dentro del proceso de programación presupuestal, este Ministerio como autoridad presupuestal apropia recursos de manera global para que el legislativo estudie y apruebe el Presupuesto General de la Nación -PGN-, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 47¹ del Estatuto Orgánico del Presupuesto, sin perjuicio de la prioridad y asignación de recursos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo -ley 2294 de 2023-, el Plan Plurianual de Inversiones, las prioridades sectoriales en materia de gasto y las leyes preexistentes a la expedición de la respectiva Ley Anual de Presupuesto.</p> <p>Es así que, de momento, los costos fiscales que podría implicar el proyecto de ley no se encuentran previstos en las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo de los Sectores involucrados en su ejecución, por lo que es importante que desde el sector se realice el correspondiente estudio al respecto.</p> <p>Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA Viceministro General de Hacienda y Crédito Público DGPPN/OAJ</p> <p><small>Proyectó: Diego Mauricio Olivera Rodríguez Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco Con Copia a: Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado.</small></p> <p><small>¹ Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendán incluir en el proyecto de presupuesto. (Ley 38/89, artículo 27, Ley 179/94, artículo 20).</small></p>
---	--

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 318 DE 2023 SENADO, 239 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay - Magdalena y se dictan otras disposiciones.

<p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Honorable Congresista. IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ Senado de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Carrera 7 No. 8-68, Edificio Nuevo del Congreso. Bogotá D.C. Cundinamarca.</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 46713/2023/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios al informe de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley No. 318 de 2023 Senado, 239 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se reconoce como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay - Magdalena y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Presidente,</p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de Ley 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto declarar al Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del Municipio de Pivijay del departamento de Magdalena como patrimonio cultural inmaterial de la Nación.</p> <p>Para tal fin, la iniciativa autoriza y faculta para el reconocimiento y realización de acciones en torno a la declaratoria antes mencionada, incluyendo la posibilidad de asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual.</p> <p>Al respecto, es pertinente señalar que la financiación de las ejecuciones requeridas para la implementación de la iniciativa por parte de la Nación, dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad.</p> <p><small>¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</small></p>	<p>Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996²) que al respecto establece:</p> <p><i>"Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".</i></p> <p>Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996³ manifestó:</p> <p><i>"... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)"</i>.</p> <p>Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.</p> <p><small>² COLOMBIA, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. ³ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.</small></p>
--	---

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001⁴, sostuvo lo siguiente:

"(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

*No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria⁵. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, **si así lo propone luego el Gobierno.***

*Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiedades, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y **los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.***

*Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa que "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, **de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno,** si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993" (...)"*. (El resaltado no se encuentra en el texto original).

⁴COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1250 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa
⁵El artículo 154 de la Constitución señala: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal⁶ que "respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, **para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello**". (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Es por lo anterior que, los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la declaración del Festival Provinciano De Acordeones, Canción Inédita y Piquería del Municipio de Pivijay como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Adicionalmente, en caso de tratarse de proyectos territoriales deberá procederse en los términos previstos por el Decreto 111 de 1996⁷, relacionado con la selección de los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos (BPIN).

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el articulado se conserve en los términos de "autorícese", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁸, se indicó lo siguiente:

"... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuestada respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política.

⁶Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C-197/01, expediente OP-043, Objeciones presidenciales al proyecto de ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social".
⁷ Por el cual se complan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto
⁸ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..."
 (Subrayas fuera de texto).

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA
 Viceministro General de Hacienda y Crédito Público
 DGPPN/OAJ

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 55 DE 2023 SENADO

por medio del cual se fortalece la Ley 1616 de 2013 y la política nacional de salud mental y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá,</p> <p>Doctor GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General Senado de la República Capitolo Nacional Bogotá D.C.</p> <p style="text-align: right;">  Radicado No. 2023-EE-268942 2023-10-23 11:27:29 a. m. </p> <p style="text-align: center;">Referencia: Concepto al proyecto de ley No. 055 de 2023 Senado</p> <p>Respetado Doctor Eljach, reciba un cordial saludo.</p> <p>Con toda atención, me permito remitir concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el texto de la ponencia para primer debate sobre el proyecto de ley 055 de 2023 Senado: <i>"Por medio del cual se fortalece la Ley 1616 de 2013 y la política nacional de salud mental y se dictan otras disposiciones"</i>.</p> <p>Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.</p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: center;"></p> <p>ÓSCAR SÁNCHEZ JARAMILLO Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media</p> <p>Copía:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autores: H.S. ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA, MANUEL VIRGUEZ PIRAQUIVE, CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN, H.R. IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ. • Ponente: H.S. ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA 	<p style="text-align: center;">Concepto al Proyecto de Ley 055 de 2023 Senado <i>"Por medio de la cual se fortalece la Ley 1616 de 2013 y la política nacional de salud mental y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p>I. CONSIDERACIONES GENERALES</p> <p>Objeto</p> <p>El objeto de la presente ley es fortalecer la Política Nacional de Salud Mental, mediante la participación comunitaria, intersectorial y enfoques complementarios, para garantizar el ejercicio pleno del Derecho a la Salud mental de la población colombiana por medio de la promoción de salud mental, la prevención de los trastornos mentales y la atención integral e integrada en salud mental en el ámbito del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de conformidad al artículo 49 de la Constitución; con fundamento en el enfoque promocional de calidad y la estrategia y principios de la Atención Primaria en Salud; y dictar disposiciones relacionadas.</p> <p>Motivación del proyecto de Ley</p> <p>El presente proyecto de ley tiene como principal motivo fortalecer las acciones y estrategias de prevención de las enfermedades y trastornos mentales de la población colombiana. Para ello define distintas acciones y directrices dirigidas en particular al Sistema de Salud y de la atención primaria en salud.</p> <p>II. CONSIDERACIONES TECNICAS</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional considera que fortalecer la atención en salud mental y la articulación intersectorial es uno de los procesos necesarios para una efectiva garantía y goce del derecho humano de la salud. En ese sentido, el articulado referido a investigación, prestación de los servicios de salud mental desde la modalidad de las redes de servicios, así como el diseño y divulgación de protocolos y documentos de orientación de la atención se convierten en aspectos relevantes para el fortalecimiento de la salud mental en la población colombiana.</p> <p><u>Artículo 11 de la iniciativa, la cual establece:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 11. <p><i>Artículo 11. Deporte como factor protector de la Salud Mental. El Ministerio de Salud y Protección Social, en articulación con el Ministerio del Deporte, las Secretarías de Educación y las entidades territoriales a nivel nacional, departamental y municipal, incluirán en sus planes de desarrollo metas que propendan por el fomento del deporte, la actividad física, las actividades lúdicas y el aprovechamiento del tiempo libre en los diferentes ciclos de la vida,</i></p>
<p><i>beneficiando así a la población residente en Colombia en el fortalecimiento y optimización de los procesos cognitivos y emocionales.</i></p> <p>Este artículo plantea, que el Ministerio de Salud y Protección Social en articulación con el Ministerio del Deporte, las Secretarías de Educación y las entidades territoriales a nivel nacional, departamental y municipal, incluirán en sus planes de desarrollo metas que propendan por el fomento del deporte, la actividad física, las actividades lúdicas y el aprovechamiento del tiempo libre en los diferentes ciclos de vida, beneficiando así a los residentes en Colombia en el fortalecimiento y optimización de los procesos cognitivos y emocionales.</p> <p>En relación a las entidades territoriales, se sugiere considerar que el proyecto de ley no tiene en cuenta a los Distritos, los cuales también son reconocidos en la descentralización territorial del país. Al respecto el artículo 286 de la Constitución Política dispone:</p> <p><i>Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.</i></p> <p><i>La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.</i> (Negrilla y subrayado fuera de texto).</p> <p>Frente a este punto, también se debe precisar que las secretarías de Educación integran la arquitectura institucional de los Departamentos y Municipios, representados por Gobernadores y Alcaldes respectivamente, quienes formulan sus planes de desarrollo territoriales incluyendo entre otras la línea de política e inversión en educación orientada a transformar la situación que en educación encuentra al empezar su periodo de gobierno. La gestión para el cumplimiento de las metas del sector educativo es responsabilidad de las Secretarías de Educación, por ello, al mencionar las entidades territoriales, estas prioridades de política quedan explícitas.</p> <p>Ahora bien, con relación al abordaje de la salud mental en el contexto educativo es importante señalar que el estudio nacional de salud mental en Colombia 2015¹, señala que los principales factores o situaciones que podrían estar asociados con la posibilidad de presentar problemas o enfermedades mentales en Colombia, son las problemáticas que enfrentan los diferentes tipos en las familias que afectan el desarrollo integral de las niñas y niños, entre ellas, el abuso sexual, el maltrato, el poco apoyo social, presión social, influencia de medios de comunicación que moldean pautas de comportamiento, la exposición a eventos violentos de todo tipo tales como el maltrato físico y psicológico, y violencia por causas de conflicto armado, el antecedente de experiencias traumáticas o consumo abusivo de alcohol en los padres. De otro lado, problemas a nivel social, como estar expuesto a condiciones de pobreza extrema y escasez de recursos materiales y de experiencias que fomenten el desarrollo integral y de entornos que protejan la salud mental; los conflictos armados, la desigualdad e inequidades, estigmatización, discriminación,</p> <p><small>1 https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Publicaciones/Publicaciones/CO031102015-salud_mental_tomol.pdf</small></p>	<p>exclusión, falta de acceso a servicios sociales, educativos, de salud y apoyo con calidad y oportunidad.</p> <p>De manera particular, para lo concerniente a la educación inicial dirigida a niñas y niños en primera infancia, el Decreto 1411 de 2022, compilado en el Decreto 1075 de 2015 "Único Reglamentario del Sector Educativo" establece como objetivos de la misma los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir a la garantía de los derechos de las niñas y los niños en la primera infancia al asegurar las condiciones humanas, pedagógicas y materiales necesarios para promover su desarrollo integral y aprendizaje. 2. Generar ambientes y experiencias pedagógicas que potencien el desarrollo y el aprendizaje de las niñas y los niños de acuerdo con sus características, en condiciones de equidad, contribuyendo a compensar las desigualdades de origen familiar, social, cultural, de género y/o económico, reconociéndolos como sujetos de derechos, actores sociales que inciden sobre el mundo que les rodea, protagonistas de su propio proceso de desarrollo, y miembros activos de una familia y de una comunidad. 3. Acompañar a las familias y cuidadores en el fortalecimiento de sus capacidades en torno a los procesos de cuidado, crianza, desarrollo y aprendizaje de las niñas y los niños para fortalecer las relaciones y los vínculos afectivos mediante la generación de estrategias enmarcadas bajo el principio de corresponsabilidad. 4. Favorecer la expresión de las emociones, opiniones, ideas e iniciativas de las niñas y los niños, así como su efectiva incidencia en la toma de decisiones en el marco de la participación infantil, y acorde con su proceso de desarrollo, en el contexto de las relaciones propias de la vida cotidiana. 5. Aportar al bienestar emocional y físico de las niñas y los niños mediante el desarrollo de procesos educativos que promuevan la alimentación y hábitos de vida saludable, el autocuidado, la resiliencia y la autonomía en un marco social de apoyo mutuo entre la familia, el entorno educativo y la comunidad. 6. Fomentar la exploración, curiosidad, creatividad, participación, pensamiento crítico e innovador, búsqueda de soluciones a situaciones de la vida cotidiana y la sana convivencia de las niñas y los niños en el marco del respeto por los derechos humanos y los valores democráticos, así como el desarrollo de la identidad individual y colectiva, reconociendo, respetando y valorando la diversidad. <p>En este marco, en la educación inicial, las apuestas de promoción y cuidado de la salud mental están centradas en el acompañamiento y fortalecimiento de las capacidades de las familias y cuidadores primarios en su rol de cuidado, crianza y protección, y como sujeto colectivo de derechos su vinculación al proceso educativo en este momento estructural y decisivo del curso de vida que sienta las bases para enfrentar los retos físicos, emocionales y sociales que impone la vida con confianza, seguridad, comprensión y compasión con las demás personas. Así mismo, se busca desarrollar y fortalecer competencias socioemocionales de docentes y directivos para brindar herramientas que permitan apoyar a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes ante las diversas y nuevas situaciones que enfrentan.</p> <p>De manera particular, para el sector educativo oficial, segundo ciclo de la educación inicial (preescolar) este acompañamiento se materializa a través de la estrategia Alianza Familias – Escuela que dinamiza el trabajo conjunto entre las instituciones educativas y las familias</p>

reconociendo su capacidad transformadora de su proyecto de vida como familia y cada uno de sus integrantes. Las familias, las niñas y los niños, docentes y directivos identifican situaciones que afectan su desarrollo y aprendizaje, acuerdan estrategias colectivas para afectar positivamente esta situación y realizan seguimiento al cumplimiento de lo acordado, privilegiando el bienestar de las niñas y los niños.

En esa medida, desde las competencias del sector educativo, las actividades realizadas para la promoción de la salud mental y prevención de problemas y trastornos asociados, se materializan a través de mejorar las condiciones necesarias para la prestación del servicio educativo con condiciones de calidad, pertinencia, fortalecimiento y acompañamiento a las familias, fortalecimiento de clima y la convivencia escolar, entre otros; así como en el desarrollo de actividades de identificación temprana de riesgos específicos que permitan activar los servicios de salud, sociales y de acompañamiento que responda a las particularidades de cada caso que permitan disminuir la posibilidad de ocurrencia del riesgo identificado.

Se considera por tanto que incluir en los planes de desarrollo nacional y territorial metas que propendan por el fomento del deporte, la actividad física, las actividades lúdicas y el aprovechamiento del tiempo libre en los diferentes ciclos de vida, son acciones que ya se están llevando a cabo por parte del sector educativo, en el marco de sus competencias a través de estrategias relacionadas con más tiempo de experiencias para el desarrollo y la formación integral, reconociendo que las mismas, si bien aportan al desarrollo de hábitos y estilos de vida saludables, por sí solas, no garantizarán la transformación de los determinantes estructurales o factores de riesgo relacionadas con la salud mental, por cuanto los mismos, se encuentran por fuera del alcance y las competencias del sector educativo.

Esta cartera ministerial ya se manifestó en el proyecto de Ley 080/2023 cámara, cuyo objeto es "modificar la Ley 1616 de 2013 y dictar otras disposiciones en materia de prevención y atención a enfermedades mentales, así como medidas para la promoción de la salud mental", en los siguientes términos:

"Aunado a lo anterior, mediante la Ley 181 de 1995, "Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte", el Gobierno Nacional ya ha reglado mecanismos para garantizar la práctica deportiva.

Así las cosas, se considera que la creación de un programa para el fomento del deporte y la recreación en los diferentes ciclos de vida, son acciones que ya se están llevando a cabo por parte del sector educativo y de manera particular desde los servicios de educación inicial hasta la media, en el marco de sus competencias a través de estrategias relacionadas con más tiempo de experiencias para el desarrollo y la formación integral, reconociendo que las mismas, si bien aportan al desarrollo de hábitos y estilos de vida saludables, por sí solas, no garantizarán la transformación de los determinantes estructurales o factores de riesgo relacionadas con la salud mental, por cuanto los mismos, se encuentran por fuera del alcance y las competencias del sector educativo".

ARTICULO 23. Áreas obligatorias y fundamentales. Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional.

(...)
5. Educación física, recreación y deportes.

Aunado a lo anterior la Ley 715 de 2001 reza:

Artículo 74. Competencias de los Departamentos en otros sectores. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.

(...)
74.12. Coordinar acciones entre los municipios orientadas a desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el territorio departamental.

Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

(...)
76.7. En deporte y recreación

76.7.1. Planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio.

Artículo 78. Destino de los recursos de la Participación de Propósito General. Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

Del total de los recursos de la participación de propósito general asignada a cada distrito o municipio una vez descontada la destinación establecida para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal de que trata el inciso anterior y la asignación correspondiente a los municipios menores de 25.000 habitantes, definida en el inciso 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007, cada distrito y municipio destinará El ocho por ciento (8%) para deporte y recreación y el seis por ciento (6%) para cultura y el diez por ciento (10%) para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet.
(...)

III. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional reconoce y comparte el propósito loable de la iniciativa legislativa por cuanto propende por fortalecer las condiciones que promueven la salud mental y mejoran de calidad de vida de niñas y niños entre otros, lo cual fortalece la garantía del derecho fundamental a la educación, no obstante, se solicita con el respeto debido:

Eliminar de la iniciativa el artículo No. 11 objeto de revisión en el presente concepto. Lo anterior, debido a que ya existen normas, programas específicos y metas desarrolladas que propendan por el fomento del deporte, la actividad física, las actividades lúdicas y el aprovechamiento del tiempo libre en los diferentes ciclos de la vida. Verbigracia la creación del Sistema Nacional del Deporte a través de la Ley 181 de 1995, y la Ley 115 de 1994 que establece:

ARTICULO 5°. Fines de la educación. De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, la educación se desarrollará atendiendo a los siguientes fines:

(...)
12. La formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre, y

Artículo 14. Enseñanza obligatoria. En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatoria en los niveles de la educación preescolar, básica y media cumplir con:

(...)
b) El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión o desarrollo;

ARTICULO 21. Objetivos específicos de la educación básica en el ciclo de primaria. Los cinco (5) primeros grados de la educación básica que constituyen el ciclo de primaria, tendrán como objetivos específicos los siguientes:

(...)
i) El conocimiento y ejercitación del propio cuerpo, mediante la práctica de la educación física, la recreación y los deportes adecuados a su edad y conducentes a un desarrollo físico y armónico;

ARTICULO 22. Objetivos específicos de la educación básica en el ciclo de secundaria. Los cuatro (4) grados subsiguientes de la educación básica que constituyen el ciclo de secundaria, tendrán como objetivos específicos los siguientes:

(...)
ñ) La educación física y la práctica de la recreación y los deportes, la participación y organización juvenil y la utilización adecuada del tiempo libre.

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., el veintitrés (23) días del mes de octubre del año dos mil veintitrés (2023) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones.

CONCEPTO: Ministerio de Educación.
REFRENDADO POR: Oscar Sánchez Jaramillo.
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: PROYECTO DE LEY No. 055/2023.
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE LA LEY 1616 DE 2013 Y LA POLÍTICA NACIONAL DE SALUD MENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".
NÚMERO DE FOLIOS: 7
RECIBIDO EL DÍA: 23 de Octubre de 2023
HORA: 2:38 P.M

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
Secretario General Comisión Séptima
H. Senado de la República.

Anexo: (7) Folios al PI-055/2023 Senado

CONTENIDO

Gaceta número 1488 - lunes 23 de octubre de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

CARTAS DE RETIRO

Carta de retiro honorable Senador David Luna Sánchez proyecto de ley número 187 de 2023 Senado, por medio del cual se garantiza la ampliación de la cobertura de subsidios al consumo de Gas Licuado del Petróleo distribuido en cilindros a los hogares que utilizan Combustibles Ineficientes y Altamente contaminantes, y se otras disposiciones.

Págs.

1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 17 de 2022 Senado, por la cual se prohíbe la pesca industrial de peces cartilaginosos, el aleteo y se dictan otras disposiciones.

2

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley número 213 de 2022 Senado, por medio de la cual se establece que la regional de la Aerocivil con jurisdicción administrativa de los aeropuertos de la Región Administrativa y de Planificación de los Llanos se establezca en la ciudad de Yopal, Casanare, y se dictan otras disposiciones sobre el Aeropuerto el Yopal (EYP) también denominado Aeropuerto el Alcaraván.

3

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de ley número 318 de 2023 Senado, 239 de 2022 Cámara, por medio de la cual se reconoce como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piqueria, del municipio de Pivijay - Magdalena y se dictan otras disposiciones.

3

Concepto jurídico Ministerio de Educación Nacional al proyecto de ley número 55 de 2023 Senado, por medio del cual se fortalece la Ley 1616 de 2013 y la política nacional de salud mental y se dictan otras disposiciones.

5